

RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

A la croisée de la publicité de l'administration, de la réutilisation des informations du secteur public et de la protection des données

de Terwangne , Cécile; Moiny, Jean-Philippe

Published in:
Chroniques de Droit public

Publication date:
2010

Document Version
le PDF de l'éditeur

[Link to publication](#)

Citation for pulished version (HARVARD):

de Terwangne , C & Moiny, J-P 2010, 'A la croisée de la publicité de l'administration, de la réutilisation des informations du secteur public et de la protection des données: l'exemple de la directive INSPIRE', *Chroniques de Droit public*, Numéro 2, p. 121-141.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

À la croisée de la publicité de l'administration, de la réutilisation des informations du secteur public et de la protection des données : l'exemple de la directive INSPIRE

Prof. Cécile de Terwangne
Jean-Philippe Moïny – aspirant du F.R.S.-FNRS

— RÉSUMÉ

Les législations d'accès aux documents administratifs (législation sur la publicité de l'administration), de réutilisation des données du secteur public et de protection de la vie privée (protection des données à caractère personnel) entrent en concurrence à plus d'une occasion. C'est le cas lors de la mise en œuvre de la directive européenne 2007/2 – dite INSPIRE. La présente contribution initie le lecteur à cette directive établissant une infrastructure en ligne d'accès aux données géographiques des Etats. Les interactions de ce texte avec les réglementations mentionnées sont mises en exergue. Deux questions essentielles sont ainsi discutées en filigrane de l'étude : « comment articuler la directive INSPIRE avec l'accès et la réutilisation des informations du secteur public ? » et « comment assurer, dans cet environnement, le respect de la vie privée et de la protection des données ? ».

— SAMENVATTING

De regelgeving aangaande de openbaarheid van bestuur, het hergebruik van overheidsinformatie en de bescherming van de privacy (bescherming van persoonsgegevens) komen kennen verschillende raakvlakken. Dit is tevens het geval voor wat betreft de Europese richtlijn 2007/2, INSPIRE genaamd. Onderhavige bijdrage verschaft de lezer een eerste kennismaking met de genoemde richtlijn, die als oogmerk heeft om een online platform op te zetten tot toegang tot geografische informatie van de verschillende lidstaten. De wisselwerking van de richtlijn met bovenvermelde wetgeving zal hierbij nader worden bestudeerd. Volgende vragen komen tussendoor ook aan bod, zijnde "op welke wijze verhoudt zich de INSPIRE richtlijn zich met de wet op het hergebruik van overheidsinformatie?", en "op welke wijze kan de bescherming van het recht op privacy worden gevrijwaard?".

121

Introduction

La directive INSPIRE¹ adoptée au niveau de l'Union européenne en 2007 et censée être transposée par les Etats membres depuis le 15 mai 2009, porte sur un enjeu de grande envergure tant à l'échelle européenne qu'à l'échelle mondiale. Il s'agit de la disponibilité d'une ressource précieuse, élément clé des politiques dans le domaine de l'environnement mais également ressource de grand intérêt pour de nombreux acteurs publics et privés et pour le grand public : l'information géographique.

Cette directive invite à mettre en place une infrastructure en ligne permettant de mettre à disposition des organismes publics de tous les États membres ainsi que du public en général un vaste catalogue de données. Ce catalogue comprend les données sur les réseaux de transport, l'hydrographie, l'altimétrie, la géologie, la démographie, les installations industrielles et agricoles, l'occupation des sols, les données météorologiques, les données sur les sites protégés, sur l'état de l'environne-

ment, le cadastre, etc.²

La création d'une telle infrastructure d'information géographique au niveau de l'Union européenne, destinée à développer l'accès aux données géographiques et leur interopérabilité, est d'un intérêt évident pour les autorités nationales et communautaires. Elle présente également un intérêt au niveau mondial en contribuant notamment au programme mondial « Global Earth Observation System of Systems »³.

Ce texte de grand enjeu donc n'a été transposé à ce jour qu'en Flandre⁴ pour ce qui concerne la Belgique. Il est encore en voie de transposition dans les autres entités du pays. Cet exercice de transposition n'est pas des plus simples car les dispositions de la directive INSPIRE doivent s'intégrer dans un contexte législatif préexistant en matière de publicité de l'administration et de réutilisation de l'information du secteur public. Il est toutefois l'occasion d'une réflexion sur l'interaction entre ces législations, plus précisément entre la législation relative à l'accès à l'information en matière d'environnement⁵, celle portant sur l'accès aux documents administratifs⁶ et

¹ Directive (CE) n°2007/2 du Parlement européen et du Conseil du 14 mars 2007, établissant une infrastructure d'information géographique dans la Communauté européenne (directive INSPIRE), *J.O.U.E.*, L. 108, du 25 avril 2007.

² V. annexes I, II et III de la directive INSPIRE.

³ V. Group on Earth Observations (GEO), "GEOSS: The Global Earth Observation System of Systems", disponible à l'adresse <http://www.earthobservations.org/>.

⁴ Décr. Cons. fl. du 20 février 2009 betreffende de Geografische Data-Infrastructuur Vlaanderen (« décret G.D.I.V. »), *M.B.*, 28 avril 2009.

⁵ Les réglementations suivantes constituent le régime d'accès à l'information environnementale : en droit international, la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (« Convention d'Aarhus »), signée à Aarhus le 25 juin 1998, en droit communautaire, la directive (CE) 2003/4 du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003, concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et abrogeant la directive 90/313 du Conseil (*J.O.*, L. 41, du 14 février 2003) (« directive 2003/4 ») et en droit belge, la loi du 5 août 2006 relative à l'accès public à l'information en matière d'environnement (*M.B.*, 28 août 2006), le décret wallon du 16 mars 2006 modifiant le livre Ier du Code de l'Environnement pour ce qui concerne le droit d'accès du public à l'information en matière d'environnement (*M.B.*, 6 avril 2006), le décret flamand du 26 mars 2004 relatif à la publicité de l'administration (*M.B.*, 1^{er} juillet 2004), l'ordonnance du 18 mars 2004 sur l'accès à l'information relative à l'environnement dans la Région de Bruxelles-Capitale (*M.B.*, 30 mars 2004) et le décret de la Communauté française du 26 mars 2004 relatif à la publicité de l'administration (*M.B.*, 1^{er} juillet 2004).

⁶ Les réglementations suivantes constituent le régime général de la publicité de l'administration : l'article 32 de la Constitution, la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration (« loi du 11 avril 1994 ») (*M.B.*, 30 juin 1994), le décret wallon du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l'administration (*M.B.*, 28 juin 1995), le décret flamand du 26 mars 2004 relatif à la publicité de l'administration précité, l'ordonnance du 30 mars 1995 relative à la publicité de l'administration (*M.B.*, 30 juin 1995), le décret de la Communauté française du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration (*M.B.*, 31 décembre 1994), le décret de la Communauté germanophone du 16 octobre 1995 (*M.B.*, 29 décembre 1995), le décret de la Commission communautaire de la Région de Bruxelles-Capitale du 11 juillet 1996 relatif à la publicité de l'administration (*M.B.*, 27 août 1996), l'ordonnance de la Commission communautaire commune de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 juin 1997 (*M.B.*, 20 septembre 1997) et, enfin, la loi du 12 novembre 1997 relative à la publicité de l'administration dans les provinces et les communes (*M.B.*, 19 décembre 1997).

celle concernant la réutilisation de ceux-ci⁷. L'incidence de la législation relative à la protection des données à caractère personnel est également à prendre en considération dans ce contexte. C'est à l'analyse de cette interaction, à l'invitation de la directive INSPIRE, qu'est consacrée la présente contribution.

I. Directive INSPIRE

I. La directive INSPIRE prévoit la création d'une infrastructure d'information géographique à l'échelle communautaire. Elle poursuit en substance deux groupes de finalités : les unes sont « environnementales », et les autres sont « économiques ». D'une part, la directive entend faciliter la prise de décision concernant les politiques et les activités susceptibles d'avoir une incidence directe ou indirecte sur l'environnement⁸ ; il est question d'intégration des considérations environnementales dans les politiques communautaires⁹. Et elle tend, d'autre part, à simplifier l'accès aux données géographiques au-delà des frontières administratives ou nationales, pour favoriser le développement de services à valeur ajoutée par des tiers, au bénéfice des autorités publiques et du public¹⁰.

À ces fins, la directive INSPIRE tente de résoudre les difficultés liées à la disponibilité, la qualité, l'organisation, l'accessibilité et le partage des informations géographiques. Il s'agit donc de rendre compatibles les infrastructures d'information géographique nationales, de permettre leur utilisation dans un contexte communautaire et transfrontalier¹¹ et d'assurer l'interopérabilité des données géographiques¹².

En synthèse et en limitant les développements à ce qui est nécessaire à notre réflexion, les États membres doivent mettre en place un réseau de services (B) permettant la diffusion des données géographiques détenues par certaines autorités publiques (A).

A. Des données géographiques détenues par une autorité publique

2. La directive INSPIRE s'applique à des données – existantes ou futures¹³ – « faisant directement ou indirectement référence à un lieu ou une zone géographique spécifique », appelées données « géographiques »¹⁴. Ces données doivent en outre concerner un ou plusieurs des thèmes visés aux trois annexes de la directive¹⁵. Il s'agit notamment des adresses et parcelles cadastrales, de l'ortho-imagerie, des lieux de production et sites indus-

⁷ La réglementation relative à la réutilisation des informations du secteur public est issue de la directive 2003/98 du Parlement européen et du Conseil du 17 novembre 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public (*J.O.*, L. 345, du 31 décembre 2003) (« directive 2003/98 ») : la loi du 7 mars 2007 transposant la directive 2003/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 novembre 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public (*M.B.*, 7 avril 2008), le décret wallon du 14 décembre 2006 portant transposition de la directive (CE) 2003/98 du Parlement européen et du Conseil du 17 novembre 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public et relatif à la publicité de l'administration dans les matières à l'égard desquelles la Région exerce les compétences de la Communauté française (*M.B.*, 17 décembre 2006), le décret flamand du 27 avril 2007 portant réutilisation des informations du secteur public (*M.B.*, 5 novembre 2007), l'ordonnance du 6 mars 2008 portant transposition de la Directive 2003/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 novembre 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public (*M.B.*, 8 avril 2008), le décret de la Communauté française du 25 janvier 2007 (*M.B.*, 19 février 2007) portant transposition de la directive (CE) 2003/98 du Parlement européen et du Conseil du 17 novembre 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public et enfin, le décret de la Communauté germanophone du 18 décembre 2006 concernant la réutilisation de documents du secteur public (*M.B.*, 15 mars 2007).

⁸ Art. 1^{er} et considérants 1 et 4 de la directive INSPIRE.

⁹ V. not. quant au principe d'intégration de l'environnement dans les politiques publiques, art. 6 du Traité instituant la Communauté européenne et la Déclaration de Rio de 1992 sur l'environnement et le développement.

¹⁰ Considérant 26 de la directive INSPIRE.

¹¹ Considérants 3 et 5 de la directive INSPIRE.

¹² Considérant 16 de la directive INSPIRE.

¹³ Elle n'impose pas la collecte de nouvelles données, art. 4.4 de la directive INSPIRE.

¹⁴ Art. 3, 2) de la directive INSPIRE. Les dispositions de la directive INSPIRE visent généralement les séries de données géographiques, c.-à-d. les « compilations identifiables » de données géographiques (art. 3, 3) directive INSPIRE).

¹⁵ Art. 4.1, b) de la directive INSPIRE.

triels et même d'informations relatives à la santé et la sécurité des personnes¹⁶ ¹⁷. Les séries de données géographiques doivent encore être en format électronique¹⁸, et constituer des « versions de référence » lorsqu'elles existent en plusieurs copies¹⁹, cela exigeant des États membres, le cas échéant, de déterminer quelles sont ces versions. Enfin, ces données doivent être détenues par une « autorité publique »²⁰, ou un tiers les ayant volontairement jointes à l'infrastructure d'information géographique²¹.

3. Un nouveau type d'information soumis à un régime légal spécifique doit ainsi apparaître en droit belge. Il peut succinctement être mis en perspective avec d'autres concepts déjà connus, à savoir : celui d'« information environnementale »²² – ou « sur l'environnement »²³ –, pertinent dans le contexte de l'accès à l'information en matière d'environnement, et celui de « document admi-

nistratif »²⁴ – ou, le cas échéant, de « document »²⁵ –, connu dans le cadre de la publicité passive de l'administration et de la réutilisation de l'information du secteur public. L'intérêt d'évoquer concomitamment ces concepts résulte du fait qu'une même donnée géographique pourrait être visée par plusieurs de ceux-ci et donc par les réglementations y relatives. Ainsi en matière de publicité et de réutilisation, le concept de document administratif est plus large que celui de donnée géographique, et une telle donnée en constituera généralement un. Souvent également, les données géographiques équivaudront à des informations environnementales²⁶. Même si la directive INSPIRE ne concerne que les données en format électronique, contrairement aux autres législations citées.

4. Par contre, les données géographiques détenues par des tiers ayant *volontairement* rejoint l'infrastructure

¹⁶ V. respectivement annexes I.5 et 6, II.3, III.8 et 5 de la directive INSPIRE.

¹⁷ Toutes les entités fédérées belges sont ainsi potentiellement concernées par la transposition de la directive INSPIRE comme l'a souligné le Conseil d'Etat à l'occasion d'un avis rendu à propos de l'accord de coopération nécessaire à la transposition de la directive en Belgique, v. C.E., avis du 7 juin 2010, n°48260/4, p. 7. La haute juridiction précise qu'outre l'Etat fédéral et les régions, doivent également marquer leur assentiment à l'accord de coopération les Communautés flamande, française et germanophone, la Commission communautaire française, la Commission communautaire commune et la Région wallonne agissant dans le cadre des compétences dont l'exercice lui a été transféré par la Communauté française.

¹⁸ Art. 4.1, b) de la directive INSPIRE.

¹⁹ Art. 4.2 de la directive INSPIRE.

²⁰ V. art. 4.1, c), i) de la directive INSPIRE et infra.

²¹ V. arts. 4.1, c), ii) et 12 de la directive INSPIRE.

²² Art. 3, 4° de la loi du 5 août 2006 (v. art. 2, 1) de la directive 2003/4). Il s'agit de « toute information, peu importe le support et la forme matérielle, dont dispose une instance environnementale concernant » de vastes thématiques telles que, par exemple, l'état des éléments de l'environnement (atmosphère, air, sol, terres, eau, paysage, sites naturels) ainsi que, dans une certaine mesure, l'état de santé de l'homme et sa sécurité. Il s'agit aussi d'informations portant sur des facteurs, tels que les substances, l'énergie, le bruit, les rayonnements ou les déchets, les émissions, les déversements et autres rejets dans l'environnement qui ont ou sont susceptibles d'avoir des incidences sur les éléments de l'environnement ou l'état de santé de l'homme et sa sécurité, ou encore des mesures et activités ayant ou étant susceptibles d'avoir des incidences sur les éléments de l'environnement, etc.

²³ V. art. 2.3 de la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, signée le 25 juin 1998 au Danemark (« Convention d'Aarhus »).

²⁴ V. art. 1, al. 2, 2° de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration selon lequel le document administratif est « toute information, sous quelque forme que ce soit, dont une autorité dispose », et art. 2, §1^{er}, 2° de la loi du 7 mars 2007 en matière de réutilisation, définissant le document administratif comme « l'information stockée sous une forme particulière et dont dispose une autorité publique, quel que soit le support ou la forme de stockage de cette information ».

²⁵ V. art. 2, 3) de la directive 2003/98, selon lequel on entend par « document », « a) tout contenu quel que soit son support (écrit sur support papier ou stocké sous forme électronique, enregistrement sonore, visuel ou audiovisuel) » et « b) toute partie de ce contenu ».

²⁶ V. par exemple les annexes II.1, 4, et III.4, 13, 14 et 15 de la directive INSPIRE ainsi que l'article 3, 4°, a) de la loi du 5 août 2006, concernant les éléments de l'environnement. Ou encore l'annexe III.5 de la directive INSPIRE et l'article 3, 4°, b) de la loi du 5 août 2006, concernant la santé et la sécurité des personnes. Les adresses visées par l'annexe I.5 de la directive INSPIRE pourraient par contre ne pas être considérées comme des informations environnementales. Mais elles pourraient constituer des documents administratifs au sens des lois du 11 avril 1994 et du 7 mars 2007.

d'information géographique ne seront soumises qu'aux règles de transposition de la directive INSPIRE. Ce qui permet de se pencher sur une seconde condition d'applicabilité de l'ensemble des règles précitées. Ainsi, l'accès aux documents administratifs – la transparence administrative –, l'accès à l'information environnementale, les règles de réutilisation et la directive INSPIRE – dans sa substance²⁷ – ne visent que les informations que « détiennent » ou dont « disposent »²⁸ certaines autorités publiques, le respect de ces législations incombant à ces dernières. Il est question, respectivement, d'« autorité administrative », d'« instance environnementale » et d'« autorité publique »²⁹. Relevons que la directive INSPIRE définit le concept d'autorité publique de la même façon que la directive 2003/4 concernant l'accès à l'information en matière d'environnement³⁰. Sur ce point et par souci de cohérence, on s'attendra logiquement à ce que les réglementations belges transposant la directive INSPIRE s'alignent sur les règles de transposition de la directive 2003/4.

Les données géographiques satisfaisant à cette double condition de « qualité » et de « détention » doivent être l'objet d'une multitude de services à mettre en place en réseau, par les États membres, et garantissant la dis-

ponibilité de l'information géographique selon des critères d'interopérabilité technique.

B. Un réseau de services de données géographiques

5. La directive INSPIRE impose la mise en place d'un réseau de services de données géographiques qui, publiquement accessibles via l'internet³¹, permettent la diffusion au public des séries de données géographiques. Si la directive ne précise pas les finalités de ces services, les objectifs exposés précédemment entrent bien entendu en jeu³². Dans certaines hypothèses toutefois, les États membres peuvent – doivent parfois³³ – permettre de restreindre cette accessibilité publique³⁴.

Parmi les services en réseau à mettre en place, on trouve essentiellement les services de recherche, de consultation, de téléchargement et de transformation des données géographiques³⁵. Le jeu de ces services permettra notamment, via l'internet, de chercher des séries de données géographiques, de les visualiser, de changer leur échelle, de les superposer et même d'en télécharger des copies intégrales ou partielles. Ces services semblent constituer un moyen simple et efficace³⁶

²⁷ Sous réserve du cas où un tiers joint volontairement ses séries et services de données à l'infrastructure, la directive INSPIRE n'impose des obligations qu'aux autorités publiques.

²⁸ V. art. 1, al. 2, 2° de la loi du 11 avril 1994, art. 3, 2° et 4° de la loi du 5 août 2006 (*i.e.* « détention par une instance environnementale ou pour le compte d'une instance environnementale »), art. 2, § 1^{er}, 6° de la loi du 7 mars 2007 (détenir correspond à « être possession de ou avoir un certain contrôle ou être géré pour une autorité publique ») et art. 4.1, c) de la directive INSPIRE.

²⁹ V. respectivement art. 1 al. 2, 1° de la loi du 11 avril 1994, art. 3, 1° de la loi du 5 août 2006, art. 2, § 1^{er}, 1° de la loi du 7 mars 2007 et art. 3, 9) de la directive INSPIRE.

³⁰ Comp. art. 3, 9) de la directive INSPIRE et art. 2, 2) de la directive 2003/4. Sont visés « a) tout [(« le », dans la directive 2003/4)] gouvernement ou toute autre administration publique, y compris les organes publics consultatifs, aux niveaux national, régional ou local ; b) toute personne physique ou morale exerçant, dans le cadre du droit national, des fonctions d'administration publique, en ce compris des tâches, des activités ou des services spécifiques en rapport avec l'environnement ; et c) toute personne physique ou morale ayant des responsabilités ou des fonctions publiques, ou fournissant des services publics en rapport avec l'environnement sous le contrôle d'un organisme ou d'une personne visés au point a) ou b) ».

³¹ « Ou tout autre moyen approprié de télécommunication », art. 11.1, al. 2 de la directive INSPIRE.

³² V. supra n°1.

³³ Notamment pour garantir le respect des droits de propriété intellectuelle de tiers et de la vie privée ainsi que de la protection des données. Même si le texte de la directive INSPIRE n'est pas impératif à cet égard, le jeu d'autres législations restreint la marge de manœuvre des États membres, v. *infra* au sujet de la vie privée.

³⁴ Art. 13 de la directive INSPIRE. L'accès peut notamment être restreint lorsqu'il nuirait à la confidentialité des travaux des autorités publiques, à la bonne marche de la justice, aux droits de propriété intellectuelle, à la confidentialité des données à caractère personnel, à la protection de l'environnement, etc. Le texte donne des directives d'interprétation pour l'application de ces motifs de restriction, v. art. 13.2 de la directive INSPIRE.

³⁵ Art. 11.1, a), b), c) et d) de la directive INSPIRE.

³⁶ Ils doivent tenir compte « des exigences des utilisateurs en la matière et [être] faciles à utiliser », art. 11.1, al. 2 de la directive INSPIRE.

d'accéder aux données géographiques aux fins d'utilisations diverses.

6. Par ailleurs, les séries de données géographiques et les services les accompagnant doivent être partagés entre les autorités publiques d'un État membre, entre les autorités publiques de différents États membres, avec les institutions et organes de la Communauté et enfin, avec les organes établis par des accords internationaux auxquels la Communauté et les États membres sont parties³⁷. La finalité de ce partage a quant à elle été spécifiée : il s'agit de permettre d'accéder aux données et aux services et de les utiliser aux fins d'« exécution de missions publiques ayant une incidence sur l'environnement ». Il n'est donc pas question de partager les données au nom de finalités économiques, ni de missions publiques en général. Les possibilités de restriction du partage sont cette fois moins nombreuses³⁸. En pratique, nous supposons que ce partage se traduira par un accès spécifique au portail belge INSPIRE réservé aux autorités publiques. À cette fin, dès lors que les autorités publiques des États membres seront amenées à requérir les unes des autres des données géographiques, il serait opportun que les réglementations belges décrivant les bénéficiaires du partage songent à intégrer dans cette catégorie les autorités publiques définies comme telles dans les autres États membres.

II. Directive INSPIRE, accès à l'information du secteur public et réutilisation de cette dernière

La mise en place d'une infrastructure géographique à l'invitation de la directive INSPIRE entre inévitable-

ment en interaction avec les questions de transparence de l'administration et de réutilisation de l'information du secteur public. Il s'indique donc de clarifier ces deux points d'interaction, ce qui est l'objet des paragraphes suivants.

A. Accès et réutilisation en général

7. Il existe en droit belge deux types d'accès à certaines informations du secteur public : l'accès aux documents administratifs et l'accès à l'information environnementale. Ces voies d'accès, en substance, permettent la consultation de l'information visée et la réception d'une copie de celle-ci. Elles imposent part ailleurs à l'administration la diffusion systématique de certaines informations.

8. Le « droit de consulter chaque document administratif et de s'en faire remettre copie, [...], est un droit fondamental³⁹ garanti par l'article 32 de la Constitution [...] tout administré a un intérêt actuel à exercer ce droit, quel que soit l'usage qu'il compte faire ultérieurement des documents dont il a pris connaissance »⁴⁰. La transparence garantie par l'article 32 de la Constitution sert la démocratie : il s'agit de permettre le contrôle ainsi que la compréhension du secteur public et de son action, et de la sorte, d'en accroître la légitimité et l'efficacité, et d'améliorer les relations entre le citoyen et l'administration⁴¹.

9. La transparence est également reconnue en matière d'information environnementale. « Chacun a le droit de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être »⁴², et afin de faire valoir ce droit et de contribuer à l'amélioration de la protection de l'environnement.

³⁷ Art. 17 de la directive INSPIRE.

³⁸ V. art. 17.7 de la directive INSPIRE qui ne vise que les cas où le partage serait susceptible de nuire à la bonne marche de la justice, à la sécurité publique, à la défense nationale ou aux relations internationales.

³⁹ C.A., 25 mars 1997, n°17/97, point B.2.1.

⁴⁰ C.E., 18 juin 1997, n°66860, pp. 4-5. Sur ce point, v. C. de TERWANGNE, « L'article 32 de la Constitution : la transparence de l'administration », in N. BONBLED et M. VERDUSSEN (ed.), *Les droits constitutionnels en Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 2010. Le droit d'accès aux documents administratifs est un droit constitutionnel indépendant, v. en ce sens F. SCHRAM, « Uitzonderingen op openbaarheid van bestuur », *N.j.W.*, 2005, p. 579.

⁴¹ « En instaurant cette publicité, l'action de l'administration en sa qualité de pouvoir exécutif sera plus accessible. Son action sera mise en lumière et, de ce fait, un contrôle accru sera possible, ce qui améliorera la légitimité de ses actes ; la méfiance du citoyen à l'égard de l'inconnu (et donc peu aimé) fera place à une compréhension de l'action de l'autorité administrative. Cette publicité nouvelle, cette transparence permettra un meilleur contrôle et une plus grande efficacité ». Projet de loi relatif à la publicité de l'administration, Exposé des motifs, *Doc. Parl.*, Chambre, 1992-1993, n°1112/1, pp. 4-5.

⁴² Préambule de la Convention d'Aarhus. V. art. 23, al. 3, 4° de la Constitution consacrant « le droit à la protection d'un environnement sain ».

ronnement⁴³, l'accès à l'information environnementale doit être assuré aux personnes. Il « est à même de garantir une participation active de la population au processus décisionnel relatif à l'environnement »⁴⁴, et est aussi, dans une certaine mesure, nécessaire pour assurer le respect du droit à la vie privée consacré à l'article 8 C.E.D.H.⁴⁵. À la finalité de concourir à la protection de l'environnement s'ajoute donc celle de permettre aux personnes de prendre des décisions et effectuer des choix – individuellement et collectivement – en connaissance de cause, lorsque des considérations d'ordre environnemental entrent en ligne de compte.

10. La réglementation de la réutilisation de l'information du secteur public est d'un autre ordre ; l'accès à l'information du secteur public et la réutilisation de celle-ci sont deux réalités différentes. La réutilisation – concept d'origine communautaire –, c'est « l'utilisation par des personnes physiques ou morales de documents détenus par des organismes du secteur public, à des fins commerciales ou non commerciales autres que l'objectif initial de la mission de service public pour lequel les documents ont été produits »⁴⁶. La finalité de la législa-

tion en la matière est d'ordre essentiellement économique⁴⁷ et diffère ainsi des finalités des réglementations portant sur l'accès à l'information du secteur public. Somme toute, la première s'insère dans le fonctionnement du marché intérieur et l'exploitation des ressources publiques, tandis que les secondes relèvent principalement des droits de l'homme⁴⁸.

11. Avant la transposition de la directive 2003/98, aucune ambiguïté ne pesait sur le sort des documents que l'on avait obtenus par le biais d'une demande d'accès. En effet, au regard du seul cadre législatif concernant la publicité de l'administration, tout document peut être diffusé et utilisé d'une quelconque façon par celui qui l'a reçu, sous réserve de l'interdiction d'utilisation commerciale prévue par certains textes⁴⁹. Hors le cas où l'administré veut accéder à des informations concernant ses intérêts personnels, la transparence n'est pas individuelle, elle est collective. Celui qui, par sa démarche, a obtenu une information peut la faire rayonner dans le public. C'est précisément le rôle de la presse ou d'organisations qui surveillent l'action de l'État. Le demandeur d'accès doit d'ailleurs être considéré de ma-

⁴³ V. considérant 4 de la directive (CEE) n°90/313 du Conseil du 7 juin 1990, concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement, *J.O.C.E.*, L. 158, du 23 juin 1990.

⁴⁴ Projet de loi relatif à l'accès public à l'information en matière d'environnement, Exposé des motifs, *Doc. Parl.*, Chambre, 2005-2006, n°2511/001, p. 6.

⁴⁵ V. Cour eur. D.H., arrêt *Guerra et autres c. Italie*, 19 février 1998, § 60, dans lequel la Cour énonce que pour exercer pleinement son droit à la vie privée – auquel se rattache notamment le choix du lieu de domicile – les individus doivent disposer de toute l'information relative à l'environnement susceptible d'éclairer leur choix. V. dans le même sens Cour eur. D.H., arrêt *Taskin et a. c. Turquie*, 10 novembre 2004, § 119. C. DE TERWANGNE, « Le rapport de la vie privée à l'information », in *Droit des technologies de l'information. Regards prospectifs*, Cahier du CRID n° 16, Bruxelles, Bruylant, 1999, pp. 143 à 155 ; C. de TERWANGNE, « La Convention européenne des droits de l'homme et le droit de recevoir des informations de la part des autorités publiques », *Amén.*, 1998/4, pp. 265-270.

⁴⁶ Art. 2, 4) de la directive 2003/98. Mais, selon la même disposition, ce n'est pas « l'échange de documents entre des organismes du secteur public aux seules fins de l'exercice de leur mission de service public ». V. not. en Belgique art. 2, § 1^{er}, 4^o de la loi du 7 mars 2007.

⁴⁷ Les considérants nos 5 et 6 de la directive 2003/98 donnent le ton : il y est question de « marché intérieur », de « produits et services de contenu numérique », d'« entreprises européennes » exploitant le potentiel des informations du secteur public, de « croissance économique », de « création d'emplois » et de « réalisation du potentiel économique » desdites informations. Est sous-jacente au texte « la volonté d'exploiter économiquement, dans un contexte de libre concurrence, les données d'autrui ». V. également Projet de loi transposant la directive 2003/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 novembre 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public, exposé des motifs, *Doc. Parl.*, Chambre, sess. ord. 2005-2006, n°2634/001, p. 5.

⁴⁸ V. en ce sens « Groupe 29 », avis n°7/2003 sur la réutilisation des informations émanant du secteur public et la protection des données à caractère personnel (WP83), 12 décembre 2003, p. 3.

⁴⁹ Par exemple l'art. 14 de l'ordonnance du 18 mars 2004 sur l'accès à l'information relative à l'environnement dans la Région de Bruxelles-Capitale ou l'ancien article 10 de la loi du 11 avril 1994. Sur la suppression de cet article et le malentendu qu'elle pourrait faire naître quant au lien entre accès et réutilisation, v. C. de TERWANGNE, « Réutilisation de l'information du secteur public : la directive 2003/98 enfin totalement transposée en droit belge », *R.D.T.I.*, 2008, p. 138.

nière abstraite comme étant n'importe quel demandeur. Il a en outre été mis en évidence que l'utilisation projetée de l'information demandée n'était en principe pas un élément déterminant pour refuser de la délivrance d'une copie de celui-ci⁵⁰. En ce sens, le droit d'*accès* à l'information a pour corollaire un certain droit d'*utiliser* celle-ci, le cas échéant au-delà de sa simple appropriation intellectuelle.

12. Bien sûr il ne peut être question de bafouer les éventuels droits intellectuels de l'administration ou de tiers sur les documents en question. Le respect de ces droits peut impliquer des contraintes ou restrictions aux utilisations projetées. Par ailleurs, les législations d'accès prévoient que la communication de documents à caractère personnel⁵¹ peut être assortie de limitations, celles-ci pouvant prendre la forme d'une obligation de confidentialité à l'égard de l'information transmise. Ces deux hypothèses apportent donc potentiellement des restrictions à la libre utilisation des documents reçus.

13. L'instauration d'une réglementation de la réutilisation de l'information du secteur public vient quelque peu brouiller le paysage normatif. Alors que les personnes ont un *droit* d'accès à certaines informations du secteur public, elles n'ont pas de *droit* de réutilisation des documents administratifs ou, en d'autres termes, pas de *droit d'accès aux fins de réutilisation* de ces documents, l'autorisation de la réutilisation relevant du *pouvoir discrétionnaire* des autorités concernées⁵² – bien qu'il eût pu en être jugé autrement⁵³. En matière de réutilisation, l'administré est soumis au bon vouloir de l'administration.

A défaut de clarification entre les champs de ces

deux types de législations, il y a désormais un risque que, en violation de la législation de transparence, « [c]ertaines demandes d'accès formées sur base de la législation sur la publicité de l'administration se heurtent à un refus au motif que le demandeur aurait l'intention de réutiliser les informations fournies »⁵⁴. Il viendrait peut-être aussi à l'idée de certaines autorités publiques de transmettre les documents demandés via le droit d'accès en accompagnant indûment cette communication de clauses de limitation de l'utilisation ultérieure des informations reçues. Au demeurant, permettre l'accès à l'information au nom des lois de transparence puis soumettre la diffusion dans le public de l'information obtenue à l'autorisation de l'autorité concernée, en application de la législation sur la réutilisation, serait inadmissible. C'est tout l'édifice de la publicité de l'administration qui serait mis à mal. Ainsi, l'association de protection de l'environnement qui souhaiterait publier des informations révélant des pollutions préoccupantes dépendrait du bon vouloir de l'autorité qui, obligée de lui transmettre les données par application de la législation sur la publicité de l'administration, aurait tout le loisir de lui refuser de les réutiliser de la sorte... Et si la presse veut rediffuser des informations qu'elle a obtenues pour dénoncer des pratiques ou une décision d'une autorité, ce qui est précisément le but premier des législations de transparence de l'administration, il est inconcevable que cela soit considéré comme tombant dans le champ de la loi sur la réutilisation. En effet, une telle lecture des liens entre les deux lois induirait que le journaliste doive demander l'autorisation à l'autorité en cause pour publier dans son quotidien les informations qui seront à la base de ses critiques...⁵⁵

En fait, le législateur n'a pas eu l'intention de revenir

⁵⁰ V. supra.

⁵¹ On entend par « document à caractère personnel » tout « document administratif comportant une appréciation ou un jugement de valeur relatif à une personne physique nommément désignée ou aisément identifiable, ou la description d'un comportement dont la divulgation peut manifestement causer un préjudice à cette personne », art. 1^{er}, b), 3^o de la loi du 11 avril 1994.

⁵² V. art. 3, al. 1^{er} de la loi du 7 mars 2007 ; Projet de loi transposant la directive 2003/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 novembre 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public, exposé des motifs, *Doc. Parl.*, Ch. Repr., sess. ord. 2005-2006, n°2634/001, p. 7 ; considérant n°9 de la directive 2003/98.

⁵³ V. par exemple en France, art. 10 de la Loi n°78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal (version consolidée au 16 mai 2009), disponible sur

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000339241&fastPos=1&fastReqId=2000657561&categorieLien=cid&oldAction=rechTexte>.

⁵⁴ V. D. DÉOM, T. BOMBOIS et L. GALLEZ, *op. cit.*, p. 213.

⁵⁵ C. de TERWANGNE, « Réutilisation de l'information du secteur public... », *op. cit.*, p. 138.

sur les acquis de la publicité de l'administration⁵⁶. La directive 2003/98 déclare solennellement qu'elle « s'applique sur les règles d'accès en vigueur dans les Etats membres et ne les affecte en rien »⁵⁷. La réglementation relative à la réutilisation ne peut pas être interprétée comme modifiant subrepticement les législations relatives à la transparence.

C'est de toute évidence la définition très large de la notion de réutilisation qui jette le trouble sur la portée de la réglementation y relative. La clarification de cette portée s'impose d'autant plus que, selon que les données obtenues sont utilisées dans le contexte des droits d'accès ou dans celui de la réutilisation, les dispositions protectrices de la vie privée sont étonnamment différentes, de telle sorte que les voies d'accès pourraient être privilégiées⁵⁸. Enfin, les redevances que peut exiger l'administration pour la communication des informations en cause varient sensiblement d'une réglementation à l'autre⁵⁹.

En définitive, il serait opportun qu'une circulaire vienne éclairer les autorités publiques en signalant expressément que la législation relative à la réutilisation s'applique aux seuls documents que les autorités publiques décident de mettre à disposition du public à des fins de réutilisation. Et non pour tout document mis à disposition dans d'autres contextes.

B. Accès, réutilisation et directive INSPIRE

14. Ainsi qu'exposé plus haut, la directive INSPIRE prévoit la mise en œuvre de moyens d'accès informatisés aux données géographiques. Son champ d'application

peut recouper celui des réglementations précédemment évoquées relatives à l'accès à l'information environnementale et aux documents administratifs, ainsi qu'à la réutilisation des documents du secteur public. Concrètement, la transposition de la directive INSPIRE et les législations relatives à l'accès pourront être mises en concurrence, tandis que la réglementation portant sur la réutilisation des documents administratifs pourra s'appliquer cumulativement.

15. En matière d'accès, la question suivante se posera en pratique : les législations actuelles relatives à l'accès à l'information peuvent-elles être invoquées dans le fonctionnement du réseau de services conçu en vertu de la directive INSPIRE, lorsque les conditions d'accès aux séries et services de données géographiques prévues par cette directive sont moins avantageuses pour le demandeur d'informations ? La problématique des redevances exigibles illustre le propos. Les services de consultation de la directive INSPIRE sont par exemple en principe gratuits. Mais les États membres peuvent prévoir la perception de droits « lorsque ces droits assurent le maintien de séries de données géographiques et de leurs services correspondants particulièrement lorsqu'il s'agit d'un volume très important de données régulièrement mises à jour »⁶⁰. En matière d'accès par contre, la consultation est gratuite⁶¹. Concernant les services de téléchargement, la directive INSPIRE est muette et les États membres retrouvent donc une certaine liberté. Dans les réglementations relatives à l'accès par contre, les redevances exigibles en matière de « communication de copies » sont strictement encadrées⁶². Or le téléchargement d'informations ne pourrait-il pas être assimilé à

129

⁵⁶ F. SCHRAM, « Hergebruik... », *op. cit.*, pp. 204-205. L'auteur se prononce au sujet du législateur décentralisé et du décret flamand mais son propos peut être transposé en l'espèce.

⁵⁷ Art. 1^{er}, 3^e de la directive 2003/98. V. N. POUPAERT et K. JANSSEN, « La directive du 17 novembre 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public », *R.D.T.I.*, 2004, p. 33.

⁵⁸ V. *infra*.

⁵⁹ Comp. not. art. 12 de la loi du 11 avril 1994, art. 8 de la loi du 7 mars 2007 (et art. 6 de la directive 2003/98) et art. 19, § 2 de la loi du 5 août 2006 (et art. 5 de la directive 2003/4).

⁶⁰ Art. 14.2 de la directive INSPIRE.

⁶¹ V. art. 19, § 1^{er} de la loi du 5 août 2006 (« la consultation d'une information environnementale et les explications y relatives sont gratuites ») et art. 12 de la loi du 11 avril 1994 (interprété *a contrario*, il implique que la consultation du document administratif est gratuite).

⁶² Art. 19, § 2 de la loi du 5 août 2006 (« la réception d'une copie d'une information environnementale peut être soumise au paiement d'une rétribution dont le montant est fixé par le Roi et qui ne peut excéder le prix coûtant »), art. 12 de la loi du 11 avril 1994, et l'arrêté royal du 17 août 2007 fixant le montant de la rétribution due pour la réception d'une copie d'un document administratif ou d'un document qui contient des informations environnementales (selon son article 7, « les copies délivrées par e-mail sont gratuites » ; *quid* alors si les documents en questions peuvent être directement téléchargés à partir d'un serveur de l'administration?).

la communication de copies ? Auquel cas et si les réglementations en matière d'accès pouvaient s'appliquer dans le fonctionnement du portail INSPIRE, les redevances exigibles seraient *de jure* limitées. En tout cas, la concurrence entre les législations et la possibilité pour le demandeur qui met en œuvre la législation sur l'accès à l'information environnementale d'obtenir des informations dans la forme qu'il souhaite⁶³, auront certainement tendance à limiter *de facto* les redevances exigées en application de la transposition de la directive INSPIRE, quoi que celle-ci prévoie.

De facto car les différentes voies d'accès existent les unes indépendamment des autres. Et il n'est pas légalement nécessaire d'imposer dans la mise en œuvre du réseau de services INSPIRE les conditions des autres législations d'accès. L'essentiel – le minimum – est que la directive INSPIRE ne remette pas en cause ces autres voies d'accès à l'information. Bien qu'il puisse être opportun d'envisager l'application des réglementations concernant l'accès au travers du futur portail belge INSPIRE. Cette opportunité apparaît principalement en matière d'accès à l'information environnementale. En effet, la finalité de cette législation rejoint les finalités environnementales de la directive INSPIRE et les textes en cette matière promeuvent expressément l'utilisation des moyens modernes de communication⁶⁴. Par ailleurs, la directive INSPIRE est sans préjudice de la directive 2003/4⁶⁵. Ceci impliquant que les voies techniques d'accès déjà mises en place dans le contexte de cette dernière directive devraient demeurer et en outre être flanquées du portail INSPIRE alors que, du moins pour partie, les moyens prévus dans cette directive pourraient être utilisés.

16. En matière de réutilisation, le débat est sensiblement différent. S'il y a demande de réutilisation, la réglementation relative à la réutilisation s'appliquera au cas d'espèce *cumulativement* – ou parallèlement – aux dispositions relatives à INSPIRE. À ce propos, la directive INSPIRE est sans préjudice de la directive 2003/98 qui s'appliquera donc pleinement en cas de réutilisation de données géographiques⁶⁶. Autrement dit, pour re-

prendre l'exemple précité, en cas de téléchargement des données géographiques à partir du réseau INSPIRE aux fins de réutilisation, la redevance exigible par l'autorité publique sera *de jure* limitée à ce que prévoit le droit national relatif à la réutilisation⁶⁷.

Toutefois sur un point, la directive INSPIRE semble aller plus loin que la directive 2003/98. En effet, elle peut être lue comme contraignant les législateurs nationaux à autoriser la réutilisation à des fins non commerciales dans le cadre des services de consultation, et de toute réutilisation lorsque les données géographiques sont obtenues via les services de téléchargement. Cette assertion repose, d'une part, sur une interprétation *a contrario* de l'article 14.3 de la directive INSPIRE. Celui-ci stipule que « [l]es données rendues disponibles par les services de consultation mentionnés à l'article 11, paragraphe 1, point b), peuvent l'être sous une forme empêchant leur réutilisation à des fins commerciales ». Si cette disposition autorise de restreindre la réutilisation à des fins commerciales à partir du service de consultation, c'est qu'on ne peut restreindre les autres types de réutilisation. D'autre part, le fait qu'un accès public aux services de données géographiques ne puisse pas être empêché au motif que le demandeur projette une réutilisation⁶⁸ corrobore également cette interprétation. Enfin, celle-ci se fonde également sur la *ratio legis* de la directive INSPIRE – en particulier, les finalités économiques qu'elle poursuit.

Une autre interprétation, cependant, pourrait être avancée. Il s'agirait de soutenir que la directive INSPIRE ne permettrait qu'une forme d'*accès* aux informations. Il n'y aurait donc pas lieu de traiter de réutilisation dans les motifs de limitation de cet accès. L'article 14.3 précité ne concernerait finalement qu'une modalité technique – la forme des données géographiques – permettant la mise en œuvre des choix des États membres en matière de réutilisation.

17. En synthèse, la directive INSPIRE peut être transposée intégralement comme une nouvelle voie d'accès aux données géographique. Dans ce cas, les conditions d'accès au portail dont elle impose la mise en place ne

⁶³ Si ce support existe, v. art. 25 de la loi du 5 août 2006.

⁶⁴ V. arts 12-14 de la loi du 5 août 2006, et considérant n°9 de la directive 2003/4.

⁶⁵ Art. 2.1 de la directive INSPIRE.

⁶⁶ Art. 2.1 de la directive INSPIRE.

⁶⁷ V. art. 8 de la loi du 7 mars 2007, comp. art. 6 de la directive 2003/98. À l'occasion de la transposition de la directive INSPIRE (*lex specialis*), le législateur peut s'écarter de la loi du 7 mars 2007 (*lex generalis*), pour autant qu'il respecte la mesure de la redevance consacrée dans la directive 2003/98.

⁶⁸ V. art. 13 de la directive INSPIRE.

devront pas être alignées sur les autres réglementations relatives à l'accès, même s'il serait opportun, surtout en matière d'accès à l'information environnementale, de procéder à un tel alignement. Quant à la réglementation relative à la réutilisation, elle s'appliquera à l'occasion du fonctionnement de ce portail, et les autorités publiques perdront – selon la première interprétation – partie de leur pouvoir discrétionnaire⁶⁹. Par conséquent, la directive INSPIRE crée un nouveau *droit d'accès* – ayant ses propres modalités – aux données géographiques et un certain *droit à la réutilisation* de ces données.

III. Directive INSPIRE et protection des données à caractère personnel

18. Si la directive INSPIRE est sans préjudice des directives 2003/4 et 2003/98, elle doit également être mise en œuvre conformément à la directive 95/46 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données⁷⁰ ⁷¹ et, plus généralement, à l'article 8 C.E.D.H. ayant notamment valeur de principe général de droit communautaire⁷². Cela implique, en droit belge et conformément à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, que les réglementations de transposition de la directive INSPIRE des entités fédérées devront être conformes à la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel⁷³ (« L.V.P. ») ; « une ingérence dans la vie privée qui s'inscrit dans la réglementation d'une matière déterminée relève certes du législateur compétent pour régler cette matière, mais le législateur décentralisé est tenu de respecter la réglementation fédérale générale, qui a va-

leur de réglementation minimale pour toute matière »⁷⁴. Cette solution n'empêche toutefois pas que le législateur fédéral puisse quant à lui s'écarter de la L.V.P., pour autant qu'il respecte la directive 95/46... À notre sens, c'est dans toutes les hypothèses le respect de la directive 95/46 qui importe.

Quoi qu'il en soit, le point de départ de la réflexion est la L.V.P. Son application potentielle dans le contexte de la directive INSPIRE est d'abord soulignée (A). Certaines spécificités liées à l'« origine légale » des traitements de données concernés sont ensuite évoquées (B), certaines questions propres à la directive INSPIRE sont étudiées (C), pour enfin traiter succinctement sa transposition et mise en œuvre conforme à la L.V.P. (D).

A. Champ d'application de la L.V.P.

19. La L.V.P. s'applique aux traitements de données à caractère personnel. En l'espèce, eu égard aux services à mettre en place dans le cadre de la directive INSPIRE, il ne fait aucun doute que les données géographiques feront l'objet de traitements automatisés (conservation sur support électronique des données, diffusion, en principe via internet, au public et aux autorités publiques). Plus délicate est l'identification de données géographiques à caractère personnel. Sont considérées comme telles toutes les informations qui se rapportent à une personne physique identifiée ou identifiable. Certaines données géographiques entrent à l'évidence dans cette définition alors que pour d'autres la qualification est plus malaisée.

20. La position de la Commission de la Protection de la Vie Privée (« C.P.V.P. ») peut d'emblée être citée : « il apparaît que la publication sur Internet des photos et plan des parcelles cadastrales non bâties implique néces-

⁶⁹ Sauf en ce qui concerne la réutilisation « à des fins commerciales », encore faudrait-il identifier ce que constituent de telles fins au sens de la directive INSPIRE. Probablement les finalités économiques de la directive sont-elles visées.

⁷⁰ J.O., L. 281, du 23 novembre 1995.

⁷¹ V. cons. n°24 et art. 13.1, f), et 13.3 de la directive INSPIRE.

⁷² V. art. 6.3 du Traité sur l'Union européenne. Le droit dérivé doit être conforme aux principes généraux du droit communautaire, v. not. en ce sens C.J.C.E., 17 décembre 1970 (INTERNATIONALE HANDELSGESELLSCHAFT mbH C. EINFUHR- UND VORRATSTELLE FÜR GETREIDE UND FUTTERMittel), aff. 11-70, *Rec.*, 1970, p. 1125, point 4 des motifs. En outre, l'article 7 de la Charte européenne des droits fondamentaux doit également être pris en compte en ce que ladite charte a désormais la même valeur juridique que les traités, v. art. 6.1 du Traité sur l'Union européenne.

⁷³ M.B., 18 mars 1993.

⁷⁴ C.A., 19 janvier 2005, n°16/2005, *R.D.T.I.*, 2005, pp. 129-134 point B.5.2, § 2. E. DEGRAVE, « L'article 22 de la Constitution et les traitements de données à caractère personnel », *J.T.*, 2009, p. 365. Cette prise de position de la Cour constitutionnelle est également partagée par la section législation du Conseil d'Etat, v. E. DEGRAVE, *ibid.*, p. 367. Sur la question des pouvoirs implicites et de la compétence des entités fédérées en matière de droits fondamentaux, v. DÉOM, T. BOMBOIS et L. GALLEZ, *op. cit.*, pp. 174-180.

sairement l'identification de leur propriétaire. En effet, la reconnaissance des adresses desdites parcelles peut se faire au vu de leur situation, en se rendant sur place ou encore par couplage avec un plan reprenant les numéros de rue. L'identification du propriétaire peut alors se faire aisément via les services du cadastre sur base de l'adresse de la parcelle qu'un amateur potentiel se sera ainsi préalablement procuré »⁷⁵. La Commission a maintenu ce point de vue dans un avis relatif à l'avant-projet de décret G.D.I.V. (Infrastructure de données géographiques en Flandre), l'élargissant par là au contexte de la directive INSPIRE⁷⁶. Elle a encore plus récemment rappelé que les adresses constituaient en principe des données à caractère personnel⁷⁷. Dans le cadre du futur portail INSPIRE, différentes données géographiques peuvent être considérées comme données à caractère personnel : les parcelles cadastrales⁷⁸, les adresses – autrement dit, la « localisation des propriétés fondée sur les identifiants des adresses, habituellement le nom de la rue, le numéro de la maison et le code postal »⁷⁹ 80 – et,

enfin, mais uniquement dans une certaine mesure, l'« ortho-imagerie »⁸¹ – ou les vues aériennes.

Ces dernières nécessitent quelques précisions. La C.P.V.P. a déjà été confrontée à la problématique des images satellites dans le cadre de leur utilisation pour le dépistage et le constat d'infractions aux normes urbanistiques, reconnaissant à cette occasion leur caractère personnel⁸². Il faut préciser que l'ortho-image n'aura la qualité de donnée à caractère personnel que si, d'une part, elle est à une échelle suffisamment grande. En effet, si l'échelle est trop petite, l'image en question – dénuée de précision – n'a plus de valeur informationnelle. D'autre part, elle doit pouvoir être rattachée à un individu particulier comme, en l'espèce dans le contexte d'INSPIRE, lorsque sa localisation est spécifiée et que le lien avec une personne physique peut se faire via la parcelle cadastrale, l'adresse ou la position géographique.

21. Cela permet d'identifier des données qui, *a priori*,

⁷⁵ C.P.V.P., avis n°40/2006 relatif à la tenue des registres communaux de parcelles non-bâties dont question à l'article 62 du Décret flamand du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire et organisation de leur publicité par internet via le futur geoloket, 27 septembre 2006, « avis C.P.V.P. 40/2006 », point 4.

⁷⁶ « La Commission estime que des données géographiques peuvent effectivement se rapporter, dans certains cas, à des données à caractère personnel. A titre d'exemple, on peut faire référence à une situation dans laquelle la GDI indique qu'un permis d'urbanisme et/ou d'environnement a été octroyé pour la parcelle X. La reconnaissance de l'adresse de ladite parcelle peut alors se faire à l'aide de la situation, en se rendant sur place ou par couplage avec un plan reprenant les numéros de maison. Une fois en possession de l'adresse de la parcelle, on pourra assez facilement identifier le propriétaire via les services du cadastre », C.P.V.P., avis n°32/2008 concernant l'avant-projet de décret relatif à la Geografische Data-Infrastructuur Vlaanderen (Infrastructure de données géographiques en Flandre), 24 septembre 2008, « avis C.P.V.P. 32/2008 », point 6.

⁷⁷ C.P.V.P., avis n°36/2008 concernant le projet de décret relatif au Centraal Referentieadressenbestand (fichier central d'adresses de référence, ci-après le FCAR), « avis C.P.V.P. 36/2008 », 26 novembre 2008, points 8 et 15.

⁷⁸ Définies à l'art. 1^{er} de l'A.R. du 20 septembre 2002 fixant les rétributions dues et les modalités à appliquer pour la délivrance d'extraits et de renseignements cadastraux, *M.B.*, 11 octobre 2002, « A.R. du 20 septembre 2002 ». Cet arrêté royal consacre des règles permettant aux particuliers, selon diverses modalités et à certaines conditions, de demander des extraits et renseignements cadastraux. V. annexe I.6 de la directive INSPIRE.

⁷⁹ Annexe I.5 de la directive INSPIRE.

⁸⁰ La C.P.V.P. a déjà précisé que « [l]a notion d'« adresse » est notamment une notion qui couvre plusieurs aspects. Ainsi, on entend généralement par adresse une adresse postale. Celle-ci diffère par exemple de l'adresse d'emplacement utilisée par le Cadastre pour la localisation des parcelles, qui diffère à son tour de l'adresse de résidence que le Registre national utilise pour enregistrer les personnes physiques et les localiser géographiquement », avis C.P.V.P. 36/2008, point 3. La « position de l'adresse » est quant à elle l'emplacement géographique de l'adresse (*ibid.*, point 4). Dans le sens de l'admission du caractère personnel des données que constituent les adresses, v. N. POUPAERT, « Protection de la vie privée et du domicile dans le cadre de la diffusion sur Internet de photographies aériennes », *R.D.T.I.*, n°17, 2003, p. 30. L'auteur fait notamment référence à la C.P.V.P., recommandation n°01/95 du 18 juillet 1995 concernant la publication de listes d'adresses par des firmes de publicité, 18 juillet 1995.

⁸¹ Annexe II.3 de la directive INSPIRE, il s'agit d'« images géoréférencées de la surface terrestre, provenant de satellites ou de capteurs aéroportés ».

⁸² C.P.V.P., avis n°26/2006 concernant l'utilisation d'images satellites afin de dépister et constater des infractions aux normes urbanistiques, « avis C.P.V.P. 26/2006 », 12 juillet 2006, points 6 et 7.

ne sont pas à caractère personnel, mais le deviendraient en raison du fonctionnement des services en réseau de la directive INSPIRE et de leur mise en corrélation avec l'une ou plusieurs des données géographiques précitées – adresses, parcelles cadastrales, ortho-images à grande échelle. Ainsi les États membres doivent mettre en place des services de « recherche »⁸³ des données géographiques pour lesquels une combinaison minimale de critères de recherche est prévue, à savoir notamment : des mots-clés, la classification des services et des séries de données géographiques et la situation géographique⁸⁴. Des services de « consultation » de ces données doivent aussi être offerts, étant entendu qu'ils doivent notamment permettre de « superposer plusieurs séries de données consultables⁸⁵ ». Ce qui implique donc l'éventualité de nombreuses interconnexions entre les données géographiques.

En synthèse, certaines données géographiques sont « naturellement » des données à caractère personnel – parcelles cadastrales, adresses et ortho-images à grande échelle –, et d'autres acquièrent ce caractère par contamination, en raison du fonctionnement du portail.

B. Certaines spécificités liées à l'origine légale des traitements de données

22. Les futurs traitements de diffusion des données géographiques à caractère personnel seront réalisés en vertu d'une obligation légale – la directive INSPIRE et sa transposition – à l'exception toutefois de la diffusion de données qui sera le fait de tiers qui ne sont pas obligés par la législation, ceux-ci rejoignant volontairement le portail. Cette dernière hypothèse mise à part, plusieurs remarques peuvent être faites à différents égards.

1° Loyauté et licéité des traitements

23. Tout d'abord, la L.V.P. impose que les données concernées soient traitées loyalement et licitement⁸⁶. L'exigence de loyauté implique que les traitements de données doivent être réalisés de manière transparente, ce qui nécessite, en l'espèce, que les réglementations de transposition de la directive INSPIRE soient particulièrement précises notamment quant aux données concernées et aux finalités poursuivies⁸⁷. Le texte légal doit en principe également aborder la question de la conservation des données à caractère personnel. Toutefois en l'espèce, sauf lorsque ces données sont obsolètes et requièrent un remplacement, la problématique de leur conservation perd de sa pertinence ; elles sont susceptibles d'être conservées pour une durée indéterminée, vu que les finalités de la directive INSPIRE sont à durée indéterminée. Il semble par conséquent compliqué de se plier aux exigences de la C.P.V.P. qui, dans le cas INSPIRE, « insiste pour que l'on analyse quel(s) délai(s) de conservation peut (peuvent) être approprié(s) – à la lumière des finalités envisagées – pour les données à caractère personnel qui seront reprises »⁸⁸...

2° Finalités déterminées, compatibles et légitimes

24. Ensuite, cela a été signalé, la directive INSPIRE n'impose pas une nouvelle collecte de données. Il importe donc que ces dernières ne soient pas traitées à des fins incompatibles avec les finalités de leur collecte originale⁸⁹. Autrement dit, les personnes concernées par le traitement de collecte originaire doivent avoir pu raisonnablement prévoir les traitements ultérieurs – portail INSPIRE – effectués par le responsable du traitement

⁸³ Art. 11.1.a) de la directive INSPIRE.

⁸⁴ Art. 11.2.a), b) et c) de la directive INSPIRE.

⁸⁵ Art. 11.1.b) de la directive INSPIRE.

⁸⁶ Art. 4, § 1^{er}, 1° de la L.V.P.

⁸⁷ Selon la C.P.V.P., « l'exigence de loyauté des traitements prévue à l'article 4 de la loi vie privée fait référence aux principes de prévisibilité et d'accessibilité des lois dégagés par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Ainsi toute loi réglementant le traitement de données à caractère personnel, en créant par exemple un registre public contenant des données à caractère personnel, devrait en principe fixer le genre d'informations pouvant être consignées, les catégories de personnes à propos desquelles on peut collecter des informations, les circonstances et finalités pour lesquelles les traitements de données ainsi collectées peuvent intervenir, les personnes qui ont le droit de consulter les informations enregistrées et la limite de conservation des données », avis C.P.V.P. 40/2006, p. 5.

⁸⁸ C.P.V.P., avis n°32/2008, point 35.

⁸⁹ Art. 4, § 1^{er}, 2° de la L.V.P.

originaires – autorités publiques ou tiers – et leurs finalités. Dans ce cadre, « un traitement ultérieur n'est pas incompatible avec la finalité initiale, notamment, lorsque la communication des données s'appuie sur des dispositions légales et réglementaires »⁹⁰. Toutefois, l'exigence de prévisibilité précitée doit être rencontrée⁹¹ : la norme doit être « accessible au justiciable et prévisible »⁹². C'est le cas lorsqu'elle permet « à toute personne, en s'entourant au besoin de conseils éclairés, de régler sa conduite »⁹³.

Bref, dans le contexte INSPIRE, il faut que soit prévu un « cadre légal ou réglementaire clair »⁹⁴, dans lequel les finalités des traitements sont spécifiées⁹⁵. Cette exigence de prévisibilité, nous le verrons, peut être problématique, essentiellement lorsque sont en cause les finalités économiques de la directive INSPIRE – et surtout des cas de réutilisation⁹⁶ –, une appréciation au cas par cas de la diffusion des données devant alors être réalisée afin de vérifier la compatibilité du traitement en cause avec les attentes raisonnables de la personne concernée⁹⁷, malgré l'existence d'une obligation légale.

25. Les traitements de données en cause doivent encore être réalisés à des fins « légitimes »⁹⁸ et dans des hypo-

thèses prévues par l'article 5 de la L.V.P. En l'espèce, les autorités publiques – pas les tiers – seront obligées par les réglementations nationales transposant la directive INSPIRE. Cette situation correspond à une des hypothèses de légitimité de traitement des données, celle où le traitement est nécessaire au respect d'une obligation à laquelle le responsable du traitement est soumis par ou en vertu d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance⁹⁹. Toutefois, pour les raisons de prévisibilité précédemment évoquées, d'autres bases de légitimité devront être invoquées dans les cas où, comme pour les réutilisations, le texte normatif n'est pas suffisamment explicite sur les finalités poursuivies. Une autre hypothèse de l'article 5 devra alors être rencontrée. Pourront, par exemple, être pris en compte les intérêts des tiers auxquels les données sont communiquées¹⁰⁰.

De manière générale, l'exigence de légitimité du traitement nécessite de réaliser une balance des intérêts en présence, et le traitement de données concerné doit être proportionné. Ces exigences dans l'atteinte qui serait portée à la vie privée se retrouvent dans l'article 8 C.E.D.H. auquel tant les directives INSPIRE et 95/46, que le droit national doivent être conformes¹⁰¹. La légitimité et la proportionnalité de traitements de données

⁹⁰ C.P.V.P., avis n°18/2008 demandé par la Région de Bruxelles-Capitale, Administration de l'Aménagement du Territoire et du Logement, Direction de l'Inspection régionale du Logement relatif à la communication à une administration communale de données recueillies en application du Code bruxellois du Logement, « avis C.P.V.P. 18/2008 », 30 avril 2008, point 16.

⁹¹ *Ibid.*

⁹² Cour eur. D.H., *Rotaru c. Roumanie*, arrêt du 4 mai 2001 req. n°28341/95, § 52.

⁹³ *Ibid.*, par. 55. Dans la suite de l'arrêt, la Cour détaille différents éléments concernant la prévisibilité de la norme. Il s'agit par exemple pour cette dernière de définir le genre d'informations concernées, les personnes concernées par les traitements, les limites à la durée de conservation des données, un motif précis de l'ingérence, etc. Il faut toutefois noter que l'affaire Rotaru concerne une hypothèse particulière de surveillance secrète par des services de police (v. par 55-59). La C.P.V.P. a maintenu, plus récemment, sa position, avis C.P.V.P. 32/2008, point 22, et 36/2008, point 21.

⁹⁴ Avis C.P.V.P. 32/2008, point 23.

⁹⁵ Sur ce point, l'avant-projet de décret G.D.I.V. a été critiqué, v. avis C.P.V.P. 32/2008, p. 5. Les finalités de la directive INSPIRE ont déjà été évoquées, v. supra.

⁹⁶ Si le législateur s'écarte du standard d'anonymisation consacré dans la loi du 7 mars 2007, v. infra.

⁹⁷ V. infra.

⁹⁸ Art. 4, § 1^{er}, 2° de la L.V.P.

⁹⁹ Art. 5, alinéa 1^{er}, c) de la L.V.P.

¹⁰⁰ Art. 5, alinéa 1^{er}, f) de la L.V.P. Si une difficulté de précision se présentait avec les finalités environnementales de la directive INSPIRE, ou si celles-ci étaient élargies à d'autres finalités « publiques » à l'occasion de la transposition de cette directive, les « missions d'intérêt public » ou relevant de « l'exercice de l'autorité publique » pourraient alors également être prises en compte, v. art. 5, alinéa 1^{er}, e) de la L.V.P.

¹⁰¹ D'ailleurs, si une disposition de droit national est incompatible avec l'article 8 C.E.D.H., elle ne peut « pas satisfaire non plus à l'exigence de proportionnalité énoncées aux articles 6, paragraphe 1, sous c), et 7, sous c) ou e) de la directive 95/46 », v. C.J.C.E., 20 mai 2003 (*RECHNUNGSHOF C. ÖSTERREICHISCHER RUNDfunk ET AUTRES ET CHRISTA NEUKOMM ET JOSEPH LAUERMANN CONTRE ÖSTERREICHISCHER RUNDfunk*), affs jointes C-465/00, C-138/01 et C-139/01, *Rec.*, 2003, p. I-04989, point 91. La Cour affirme en outre au point 72 que « pour les besoins de l'application de la directive 95/46, et, en particulier, de ses articles 6, paragraphe 1,

pourraient, dans certaines hypothèses, être appréciées de manière générale. Auquel cas certaines données pourraient faire l'objet de certains traitements dans le respect de conditions fixées *a priori*. L'on songerait à certains traitements de données aux finalités environnementales impliqués par la directive INSPIRE, telles qu'engendrés par les services de consultation¹⁰². Tandis que dans d'autres situations, telles que les cas d'utilisations à des fins économiques des données géographiques, une appréciation *in concreto*, traitement par traitement, serait attendue de la part de l'autorité publique concernée.

3° Proportionnalité des données

26. Dans le même ordre d'idées, insistons également sur l'exigence de proportionnalité des données à caractère personnel traitées, devant être « adéquates, pertinentes et non excessives »¹⁰³. Dans le contexte INSPIRE, l'échelle des ortho-images pourra constituer un élément déterminant à cet égard. Une appréciation au cas par cas sera par exemple nécessaire pour la diffusion d'ortho-images à grande échelle. Tandis qu'à petite échelle, les vues aériennes pourront être consultables¹⁰⁴.

4° Flux transfrontières de données

27. Enfin, si le portail INSPIRE est connecté à l'internet – ce sera en toute vraisemblance le cas –, la diffusion de données par cette voie impliquera des flux transfrontières de données. Ce portail sera en effet accessible en principe à partir de tous pays, et des données à caractère personnel seront susceptibles de faire l'objet d'un traitement dans l'un ou l'autre de ces pays. Par exemple, une société albanaise désireuse de vendre des piscines dans le Nord de la Grèce pourrait vouloir consulter le portail géographique grec afin d'obtenir des adresses et ortho-images, en vue d'un démarchage ultérieur d'une potentielle clientèle – autrement dit, de réutiliser les données géographiques¹⁰⁵. Or de tels transferts ne peuvent avoir lieu que si le pays de destination du flux de données, où les données sont ultérieurement traitées¹⁰⁶, garantit une protection adéquate¹⁰⁷.

28. Ce régime connaît toutefois certaines dérogations dont deux doivent être évoquées. Premièrement, lorsque « le transfert intervient au départ d'un registre public qui, en vertu de dispositions législatives ou régle-

sous c) et e), 7, sous c) et e), et 13, importe-t-il de vérifier, en premier lieu, si une réglementation telle que celle en cause dans les affaires au principal prévoit une ingérence dans la vie privée et, le cas échéant, si cette ingérence est justifiée au regard de l'article 8 CEDH ». L'on peut dès lors considérer que les mêmes considérations valent à propos du reste de l'article 7 de la directive (correspondant à l'article 5 § 1^{er} de L.V.P.).

¹⁰² Il s'agirait par exemple de la consultation d'ortho-images à petite échelle, de plans, d'informations relatives à l'affectation des sols, à la pollution, etc., sur la base de critères tels que les adresses et le positionnement géographique.

¹⁰³ Art. 4, § 1^{er}, 3° de la L.V.P.

¹⁰⁴ Par exemple, la C.P.V.P. avance que « [l']organisation d'une publicité active de la politique foncière par Internet doit être compatible avec la finalité de la tenue d'un registre des parcelles non-bâties et réalisée de manière à ce qu'elle ne risque pas de porter atteinte aux droits à la protection de la vie privée, les propriétaires des parcelles risquant d'être contactés de manière intempestive si les plans épurés des parcelles ou des photos aériennes à une échelle inférieure à celle de 1/50.000 étaient publiés sur Internet. Au vu des principes énoncés dans le présent avis, la réalisation de cette publicité au moyen d'une photo aérienne du territoire de toute la commune à l'échelle 1/50.000, telle que celle annexée à la demande, sans possibilité d'effectuer une quelconque sélection informatisée, semble tout à fait adéquate et suffisante ». V. avis C.P.V.P. 40/2006, point 3 des motifs, p. 9. Si l'on conçoit que les pompiers (ou, plus généralement, les services de secours) puissent avoir besoin d'ortho-images à grande échelle, tel n'est pas le cas d'un particulier qui souhaite simplement s'informer, par exemple, au sujet d'une ville où il souhaite habiter.

¹⁰⁵ V. *infra* à ce sujet.

¹⁰⁶ Ce qui n'est pas le cas si les données sont simplement consultées à partir de ce pays, sans être utilisées d'une autre façon. Dans cette hypothèse, la consultation ne fait que s'inscrire dans le traitement initial de diffusion de l'information sans constituer un traitement différent.

¹⁰⁷ Art. 21, § 1^{er} de la L.V.P. La Commission européenne peut décider qu'un pays tiers assure ou non une protection adéquate, auquel cas les États membres doivent se conformer à sa décision (v. art. 25, §§ 4 et 6 de la directive 95/46).

mentaires, est destiné à l'information du public et est ouvert à la consultation du public ou de toute personne justifiant d'un intérêt légitime, dans la mesure où les conditions légales pour la consultation sont remplies dans le cas particulier »¹⁰⁸. Mais dans « chaque cas de traitement de données à caractère personnel – notamment un transfert à partir d'un registre – les conditions sous-jacentes au traitement, principalement la compatibilité [des finalités...] doivent être observées »¹⁰⁹. Ce qui peut donc nécessiter, comme explicité précédemment, une appréciation au cas par cas dans des hypothèses de téléchargement, mais devrait être étudié *a priori* en matière de services de consultation.

Deuxièmement, il y a également exception à l'interdiction des flux transfrontières vers des pays ne garantissant pas une protection adéquate « lorsque le responsable du traitement offre des garanties suffisantes au regard de la protection de la vie privée et des libertés et droits fondamentaux des personnes, ainsi qu'à l'égard de l'exercice des droits correspondants », garanties qui peuvent « notamment résulter de clauses contractuelles appropriées »¹¹⁰. Une intervention du Roi est cependant à prévoir pour que puisse jouer cette

exception. De telles clauses contractuelles pourraient opportunément être incluses dans les conditions d'utilisation des services de données géographiques à mettre en œuvre, par exemple en matière de téléchargement¹¹¹. De la sorte, l'accès international au portail serait libre et automatique, et une protection adéquate serait assurée contractuellement. Le cas échéant, les conditions contractuelles d'utilisation des services pourraient imposer le respect du droit belge en matière de protection de la vie privée.

29. En conclusion, et sans développer plus loin les incidences de la source légale des traitements de données en cause¹¹², les quelques développements précédents illustrent la nécessité de mettre en place, dans la transposition de la directive INSPIRE, un mécanisme garantissant le respect de la vie privée et de la L.V.P. Il ne suffit pas que les traitements de données qui se produiront à l'occasion du fonctionnement du portail INSPIRE soient imposés par les règles transposant la directive INSPIRE en droit belge pour être au clair avec la L.V.P. Ces règles doivent permettre aux autorités publiques de refuser, selon les cas, la communication de données géo-

¹⁰⁸ Art. 22, § 1^{er}, 6^o de la L.V.P.

¹⁰⁹ Groupe de travail « article 29 », avis n^o7/2003 sur la réutilisation des informations émanant du secteur public et la protection des données à caractère personnel, « wp83 », 12 décembre 2003, p. 6.

¹¹⁰ Art. 22, alinéa 2 de la L.V.P. La Commission européenne a déjà validé des clauses contractuelles types à cet égard, v. http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/privacy/modelcontracts/index_fr.htm et Déc. (CE) de la Commission n^o2001/497/ du 15 juin 2001 relative aux clauses contractuelles types pour le transfert de données à caractère personnel de données à caractère personnel vers des pays tiers en vertu de la directive 95/46/CE, *J.O.*, L. 181, du 4 juillet 2001. Notons que le Roi n'a toujours pas adopté l'arrêté royal nécessaire au jeu de cette exception.

¹¹¹ En effet, dans une telle hypothèse, la simple consultation d'un registre public (en l'espèce, via internet et donc impliquant un transfert temporaire des informations) est dépassée et l'applicabilité de l'exception relative à ce type de registre pourrait être contestée. Des conditions contractuelles adéquates permettraient alors le jeu de la seconde exception évoquée qui sauverait alors la licéité des traitements de données concernées.

¹¹² Soulignons par exemple que les réglementations transposant la directive INSPIRE devront désigner qui sont les responsables des traitements imposés (art. 1^{er}, § 4 de la L.V.P.), ce qu'a déjà dû rappeler la C.P.V.P. dans son avis relatif à la G.D.I.V. (avis C.P.V.P. 32/2008, p.4, point 12). Dans le cadre du décret G.D.I.V. par exemple, sont responsables de traitements les instances ou les tiers qui « gèrent » les données. L'exposé des motifs de l'avant-projet de décret stipule qu'il faut comprendre par le terme gérer : « être responsable pour le traitement, le maintien, la qualité, la mise à disposition, la sécurité, l'accès et l'utilisation de la source de données et des données de cette source de données » (Ontwerp van decreet betreffende de Geografische Data-Infrastructuur Vlaanderen, Artikelsgewijze toelichting, *Gedr. St.*, VI. Parl., 2008-2009, n^o2022/1, p. 28). Par ailleurs concernant le devoir d'information de la personne concernée, l'exception prévue à l'article 9, § 2, b) de la L.V.P. au bénéfice des traitements prévus par une norme légale pourra être invoquée. La C.P.V.P. recommande toutefois qu'une information générale quant aux traitements de données qui auront lieu soit communiquée au moyen de canaux adaptés (avis C.P.V.P. 32/2008, point 34). Les tiers ne pourront pas invoquer cette exception. En ce qui concerne la déclaration du traitement de données (art. 17 de la L.V.P.), une exception est prévue pour les « traitements ayant pour seul objet la tenue d'un registre qui, par ou en vertu d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance, est destiné à l'information du public et est ouvert à la consultation du public ou de toute personne justifiant d'un intérêt légitime ». Par conséquent, dans la mesure où la directive INSPIRE et les textes qui la transposeront dépassent cet objet, une déclaration devra être effectuée.

graphiques à caractère personnel, comme l'autorise l'article 13.1, f) de la directive INSPIRE.

C. Questions propres à la transposition de la directive INSPIRE

Avant d'étudier la transposition et la mise en œuvre concrète de la directive INSPIRE en matière de vie privée et de protection des données, deux particularités de cette directive doivent être étudiées : d'une part, la possibilité de permettre la réutilisation de données à caractère personnel et, d'autre part, l'éventualité selon laquelle le partage des données géographiques entre autorités publiques ne pourrait pas être restreint pour des motifs liés au respect de la vie privée et de la protection des données.

1° Réutilisation des données géographiques à caractère personnel

30. Si l'on s'en tient à la loi sur la réutilisation des données publiques, les données à caractère personnel ne peuvent pas être *réutilisées*¹¹³. Pour pouvoir l'être, elles doivent être anonymisées, autrement dit, ne plus être à caractère personnel. Tandis qu'en matière d'accès aux documents administratifs et aux informations environnementales, les dispositions protectrices ne sont pas si radicales¹¹⁴. Les données à caractère personnel obtenues par cette voie peuvent, dans le cas où cela n'est pas incompatible avec la finalité liée à leur collecte, être *utilisées*. Il y a par conséquent un intérêt particulier à invoquer les voies d'accès à l'information et à s'exclure du champ d'application de la loi du 7 mars 2007.

Or il pourrait être utile de pouvoir *réutiliser* certaines données géographiques à caractère personnel, telles que les adresses notamment. En effet, l'objectif de la directive INSPIRE de réalisation de services à valeur ajoutée pourrait-il être rencontré en imposant systématiquement la suppression de toutes références, par exemple, aux adresses ? La réutilisation de ces dernières est indispensable pour réaliser un service de géolocalisation de type GPS. Un tel service ne pourrait donc pas être envisagé à partir des données disponibles dans le réseau

INSPIRE ? Une branche des finalités de la directive INSPIRE ne serait-elle pas scindée ?

31. D'autres garanties que l'anonymisation, permettant une réalisation plus fine d'une balance des droits, libertés et intérêts en présence, peuvent être mises en place.

Le « groupe 29 » s'est déjà positionné en matière de réutilisation des informations du secteur public. Conformément à son opinion, le texte transposant la directive INSPIRE pourrait se limiter à imposer l'anonymisation des données géographiques à caractère personnel concernées lorsque le traitement de données à caractère personnel n'est pas nécessaire dans le cas d'espèce. Autrement dit, si la réutilisation projetée peut être réalisée avec des données anonymisées¹¹⁵. Le « groupe 29 » insiste particulièrement, dans ce contexte, sur la problématique des finalités compatibles, déjà évoquée précédemment. Ce qui compte finalement, est que l'évaluation d'une demande de réutilisation soit réalisée *in concreto*, en tenant compte du cas d'espèce et, notamment selon le « groupe 29 »¹¹⁶ des éléments suivants : ce que prescrit le texte transposant la directive, les garanties permettant l'exercice par la personne concernée de son droit d'opposition lorsqu'il est question de marketing direct, la nature des données concernées, les conséquences de la divulgation pour la personne concernée, etc.

Par exemple, il serait envisageable qu'une agence immobilière chargée de la vente du bien d'un particulier réutilise certaines ortho-images afin de présenter le bien à de potentiels acquéreurs ; soit systématiquement, soit en requérant spécifiquement – au travers d'une clause contractuelle spécifique par exemple – l'accord exprès des vendeurs. Une société privée pourrait aussi réaliser un service à valeur ajoutée à destination des architectes auxquels elle donnerait accès aux ortho-images, parcelles cadastrales et réglementations urbanistiques liées à l'adresse du client d'un architecte. Dans une telle hypothèse, l'accès aux dites informations ne pourrait alors être octroyé qu'à la demande d'un architecte et après que celui-ci aura obtenu le consentement exprès de son client. Par ailleurs, la société en question pourrait mettre en place un processus d'opposition en ligne, via son site

¹¹³ Art. 4 de la loi du 7 mars 2007. V. C.P.V.P., avis n°4/2006 relatif à l'avant-projet de loi transposant la directive 2003/98 du Parlement européen et du Conseil concernant la réutilisation des informations du secteur public, 8 février 2006, « avis C.P.V.P. 4/2006 », points 11 et 12. Pour une critique de cette position, v. C. de TERWANGNE, « Réutilisation de l'information du secteur public... », *op. cit.*

¹¹⁴ V. art. 22, § 5, 3° de la loi du 5 août 2006 et art. 6, § 2, 1° de la loi du 11 avril 1994.

¹¹⁵ WP 83, pp. 4 et 6. Relevons que le simple jeu du test de proportionnalité devrait conduire à cette conclusion.

¹¹⁶ WP 83, pp. 8-10.

Web, offrant à chacun la possibilité d'être exclu du service sans motif. Le service GPS peut être à nouveau évoqué. Dès lors que le concept de donnée à caractère personnel est large, il semblerait opportun, en l'espèce, de ne pas recourir à un procédé aussi restrictif que l'anonymisation des données traitées, lorsque des traitements légitimes peuvent être opérés et que la nature des données (*e.g.* adresses et parcelles cadastrales) et la finalité du traitement envisagé sont telles que l'atteinte à la vie privée est circonscrite.

2° Partage des données géographiques à caractère personnel entre autorités publiques

32. Subsiste une difficulté au sujet du partage de données. La structure et la rédaction de la directive INSPIRE conduisent *a priori* à conclure que les limitations de l'accès public aux données géographiques et aux services, consacrées à l'article 13 et parmi lesquelles la limi-

tation au nom du respect de la vie privée et de la protection des données, ne sont pas d'application dans le cadre du partage de données. Celui-ci est en effet énoncé à l'article 17 qui présente une liste différente de restrictions admises. Toutefois, une position *non officielle* de la Commission européenne¹¹⁷ semblait évoquer la possibilité d'invoquer des limitations prévues dans l'article 13 de la directive INSPIRE dans le cadre du partage de données, pour autant que ces limitations ne constituent pas un obstacle au point d'accès des données¹¹⁸. Cette possibilité serait par ailleurs reconnue implicitement dans un document de travail relatif à l'utilisation des séries et services de données géographiques par les organes et institutions communautaires¹¹⁹. Mais le règlement adopté par la Commission – concernant le partage des données avec les organes et institutions communautaires – ne paraît pourtant pas aller dans ce sens¹²⁰.

Il est logique d'admettre une exception au partage de données au nom du respect de la vie privée et de la protection des données. Le décret G.D.I.V. le permet

¹¹⁷ « Report of the workshop on the Legislative Transposition of the INSPIRE Directive 2007/2/EC » de la Commission européenne, ci-après « rapport sur le *workshop* INSPIRE », disponible sur http://www.sazp.sk/inspire/docs/ws_transposition_report.pdf. V. cependant l'avis important mentionné par la Commission : « *[t]his report is intended for the workshop participants. Based on this report a separate report or Frequently Asked Questions (FAQ) list will be created for the public in which questions are grouped by topic. The document is available as a « non-paper », as it does not represent an official position of the Commission, and as such can not be invoked in the context of legal procedures* ».

¹¹⁸ V. not. les réponses données par la Commission aux questions posées par les représentants de la France, aux points 7.2 à 7.6 du rapport sur le *workshop* INSPIRE, et à celles posées par la Norvège, au point 10.2 dudit rapport. Concernant le droit français et la protection des numéros de maison reconnus par la C.N.I.L. comme étant des données à caractère personnel, la Commission souligne que : « *[i]n terms of the sharing of such information between public authorities under Article 17, Article 17(1) limits the scope for gaining access, exchange and use of such type of data to public tasks that may have an impact on the environment. The current law in France could also be compatible as far as it does not preclude restrictions likely to create an obstacle occurring at the point of use. The obligation to request an authorisation is not necessarily incompatible as it will allow the authorising authority to validate the claim for access and use against the intended use – which is limited to the scope defined in Article 17(1)* ». Elle rappelle également plus généralement que « *[o]n the point of confidentiality, the Commission clarified that the INSPIRE Directive, Article 17 refers to the exchange of data between public administrations, and contains a link to the data protection Directive. One has to comply with the three Directives (Data protection, PSI, INSPIRE), and there could be cases that national legislations are not in line with Community law. The exchange between public administrations mentioned in INSPIRE is subject to Community law* ».

¹¹⁹ Data and Service Sharing Drafting Team, « Implementing rules for governing access and rights of use of spatial data sets and services for Community institutions and bodies – Description of the rules with accompanying Commentary and Guidance », 14/01/09, disponible sur http://inspire.jrc.ec.europa.eu/reports/ImplementingRules/DataandServiceSharing/D4.9_Draft_IR_Data_and_Service_sharing_v2.0.pdf. Ainsi, il peut être lu dans l'annexe A (« Commentary on basic INSPIRE licence and model for specific INSPIRE licence »), sous le titre « *[a]pplicable law and jurisdiction* », que « *[f]or example, the refusal of a Member State or a public authority to provide access to spatial data sets or services to an institution or body of the Community without a valid exemption under Article 13 of the Directive should be seen as a breach of EC law* ». Ce qui implique que les exceptions de l'article 13 devraient alors pouvoir être invoquées dans le cadre du partage de données.

¹²⁰ L'article 2, al. 1^{er} du règlement (CE) n° 268/2010 de la Commission du 29 mars 2010, portant modalités d'application de la directive 2007/2/CE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne l'accès des institutions et organes communautaires aux séries et services de données géographiques des Etats membres dans des conditions harmonisées (*J.O.U.E.*, L. 83, du 30 mars

d'ailleurs¹²¹ et différents éléments plaident en ce sens. D'une part, le considérant n°24 de la directive INSPIRE vise le respect de la directive 95/46 relative à la protection des données. Et d'autre part, plus largement, les États membres sont tenus de respecter l'article 8 C.E.D.H.¹²²

Il faut rappeler à ce sujet que le partage des services et séries de données géographiques est doublement limité. D'une part, sa finalité est circonscrite à l'« exécution de missions publiques ayant une incidence sur l'environnement »¹²³, finalité qu'il convient d'interpréter strictement en raison du principe de finalité déterminée. Et d'autre part, seules des autorités publiques visées à l'article 3.9, a) et b) de la directive INSPIRE – et donc pas les tiers – sont concernées par ce partage. Cette double restriction est de nature à limiter les atteintes potentielles à la vie privée qui résulteraient de l'échange de données géographiques à caractère personnel dans ce contexte. La situation serait plus problématique dès lors que le partage serait étendu à d'autres acteurs et/ou à d'autres finalités.

33. Selon nous, il s'impose d'autoriser les cas de limitation du partage des données géographiques pour des raisons liées à la protection des données et à la vie privée, étant entendu que le mécanisme de limitation

mis en place ne devrait pas fréquemment s'appliquer.

D. Mise en œuvre de la L.V.P. dans le contexte du portail INSPIRE

34. Les développements précédents illustrent suffisamment la nécessité de prévoir, lors de la transposition de la directive INSPIRE et de sa mise en œuvre pratique, un mécanisme garantissant le respect de la L.V.P. et permettant d'apprécier concrètement la licéité des diffusions de données géographiques à caractère personnel.

35. Quant à l'autorité qui sera amenée à décider de l'autorisation ou non de la diffusion des données à caractère personnel en cause, la C.P.V.P. recommande son *indépendance* et la plus *grande finesse* de son analyse¹²⁴. L'on pourrait ainsi s'interroger sur l'indépendance, par exemple, de l'autorité (ou du tiers) qui possède les données requises¹²⁵. En Flandre, une autorité indépendante intervient. Le décret GDIV consacre en effet diverses dispositions relatives à la protection des personnes à l'égard des traitements de données à caractère personnel. Ainsi tout d'abord, son article 2, alinéa 2 stipule de manière tout à fait générale qu'il ne porte pas préjudice à la L.V.P. Ensuite, l'article 18, § 2 précise que lorsque des données à caractère personnel sont en cause, l'accès

139

2010) (« Restrictions concernant l'accès ») stipule que sur « demande de l'institution ou de l'organe communautaire, les Etats membres fournissent les raisons justifiant toute limitation du partage des données *en application de l'article 17, paragraphe 7*, de la directive 2007/2/CE ».

¹²¹ V. art. 18, § 2 du décret G.D.I.V. Cette disposition prévoit une règle tout à fait spécifique à la protection de la vie privée et des données à caractère personnel qui s'applique également au partage de données géographiques entre autorités publiques.

¹²² Dans un autre sens cependant, d'aucuns pourraient songer à soutenir que le législateur communautaire a lui-même, dans le cadre du partage de données, réalisé la balance des droits et intérêts en cause. Le seul test à finalement réaliser porterait alors sur la conformité de la directive INSPIRE par rapport à l'article 8 C.E.D.H. Le traitement de données à caractère personnel conséquent au partage de données serait réalisé en vertu d'une obligation légale (directive INSPIRE et règles de transposition) et ne pourrait plus, cette fois, faire l'objet d'une appréciation particulière de l'autorité publique concernée ; en d'autres termes, le partage devrait être autorisé sans être bloqué par la L.V.P.

¹²³ L'administration fiscale ne pourrait par exemple pas obtenir des ortho-images sur la base des règles de partage des services et séries de données géographiques.

¹²⁴ « Le conflit entre deux droits fondamentaux tels le droit au respect de la vie privée et le droit du public à l'information se résout au cas par cas par la méthode de pondération d'intérêts concurrents ; les décisions individuelles d'autorisation ou de refus devant idéalement être assumées par une *instance indépendante*. Ce n'est que si la communication de données à caractère personnel à un tiers l'emporte sur les droits et intérêts de la personne concernée que celle-ci peut se faire. De plus, au vu des risques liés au développement des technologies de l'information et de la communication, cette pondération d'intérêts concurrents doit s'effectuer avec une grande finesse », avis C.P.V.P. 40/2006, point 11.

¹²⁵ Il serait opportun de permettre au justiciable de s'adresser à une instance de recours ou d'avis particulière, v. par exemple art. 33 de la loi du 5 août 2006 créant la Commission fédérale de recours pour l'accès aux informations environnementales.

à celles-ci doit se faire conformément aux articles 8 et 9 du décret *elektronische gegevens verkeer*¹²⁶, concernant l'échange électronique de données entre entités de l'administration flamande.

Plus précisément, ce dernier décret met en place, aux fins de protection des données, une « Commission de contrôle flamande pour l'échange électronique de données administratives » (ci-après C.C.F.E.E.D.A.), indépendante¹²⁷. Ses articles 8 et 9 mettent en place deux obligations principales. Respectivement d'une part, la communication électronique de données à caractère personnel par une instance doit préalablement faire l'objet d'une autorisation de la C.C.F.E.E.D.A. ou d'une de ses chambres¹²⁸. La C.C.F.E.E.D.A. peut soumettre le dossier pour avis à la C.P.V.P., et y est même obligée sur simple demande d'un intéressé¹²⁹. Et d'autre part, toute instance gérant une source authentique de données à caractère personnel ou recevant ou échangeant de telles données électroniques, et toute entité de l'administration flamande désignée par le gouvernement flamand pour intervenir lors de la communication de données provenant de sources authentiques de données ou pour réaliser une gestion des utilisateurs et des accès servant d'appui et traitant des données à caractère personnel doivent désigner un conseiller en sécurité.

œuvre. Ainsi, un autre législateur – régional par exemple – pourrait exiger la nomination par le gouvernement d'une ou plusieurs personnes, jouissant d'une certaine indépendance – une sorte de « préposé à la protection des données »¹³⁰ –, chargées, d'une part, de veiller et contribuer à la mise en œuvre du portail INSPIRE¹³¹ conformément à la directive INSPIRE et, d'autre part, de fournir une aide à la décision des autorités publiques (ou tiers) auprès desquels sont demandées des données géographiques à caractère personnel. Par exemple, il s'agirait de prévoir qu'en cas de doute sur la licéité de la communication des données en cause par rapport à la L.V.P.¹³² – celle-ci n'étant pas manifestement licite –, l'autorité publique ou le tiers saisis seraient tenus d'interroger la ou les personnes précitées, sans pour autant être tenus par l'avis rendu¹³³.

L'on pourrait encore envisager l'intervention de la Commission de Protection de la Vie Privée (C.P.V.P.) sous forme d'avis pour des sous-groupes de traitements de données¹³⁴. Ou encore, il s'agirait de suggérer au législateur fédéral de mettre en place un « Comité sectoriel INSPIRE » en application de l'article 31bis, § 1^{er} de la L.V.P., qui serait chargé spécifiquement d'étudier les questions se posant dans la mise en œuvre de la directive INSPIRE.

36. Si la solution paraît efficace, tous les législateurs ne sont pas nécessairement prêts à mettre de tels moyens en

37. En résumé, l'essentiel est que la transposition de la directive INSPIRE prévienne, lorsqu'une analyse au cas

¹²⁶ Décr. Cons. fl. du 18 juillet 2008 betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer, *M.B.*, du 29 octobre 2008.

¹²⁷ L'article 10 prévoit que cette commission est créée auprès du Parlement flamand et est indépendante. Elle peut en outre avoir des chambres spécifiques. Suite à une concertation avec la C.P.V.P., trois de ses membres, dont le président, et leurs trois suppléants sont nommés parmi les membres effectifs et suppléants de la C.P.V.P. Les trois autres membres de la commission de contrôle sont respectivement un juriste, un informaticien et une personne pouvant justifier d'une expérience professionnelle dans la gestion de données à caractère personnel.

¹²⁸ Sauf si la communication électronique de ces données est déjà soumise à une autorisation d'un autre comité sectoriel de la C.P.V.P. La commission contrôle ainsi la conformité du transfert par rapport à la L.V.P.

¹²⁹ Relevons que son contrôle s'étend à l'appréciation du respect des dispositions réglementaires sur la base desquelles la communication électronique est demandée. Elle peut également fixer le mode de communication électronique et les conditions de celle-ci.

¹³⁰ V. art. 17 bis, al. 2 de la L.V.P. et, par exemple, art. 10 de la L. du 8 août 1993 organisant un registre national des personnes physiques, *M.B.*, 21 avril 1984.

¹³¹ Bien évidemment, dans la mesure où les autorités concernées relèvent de la compétence du législateur en cause. Autrement dit, dans la mesure où il doit contribuer à la transposition de la directive INSPIRE, conformément au droit belge.

¹³² Et lorsque la C.P.V.P. (ou les personnes compétentes visées par le présent propos) ne se sont pas déjà prononcées au sujet d'un traitement de données similaire.

¹³³ Également tout en pouvant agir dans le cas où l'avis de serait pas rendu dans un délai indiqué par la loi.

¹³⁴ Un avis concernerait par exemple l'utilisation des données géographiques à des fins de marketing direct, suggérant des modalités concrètes d'exercice du droit d'opposition des personnes concernées, d'information à partir d'un champ spécifique du portail, etc. Un autre avis pourrait tantôt baliser l'utilisation des adresses et ortho-images à grande échelle par les services de secours (pompiers, protection civile, police, ambulanciers), tantôt définir les limites de la réutilisation (si celle-ci est permise par les règles transposant la directive INSPIRE) des adresses, etc.

par cas est nécessaire, une étude concrète, éclairée et approfondie de la communication des données envisagée, de nature à garantir le respect de la L.V.P. Au-delà, la précision du texte transposant la directive est de rigueur et constitue en elle-même une garantie pour les personnes concernées.

Conclusion

La transposition de la directive INSPIRE induit l'analyse de l'interaction complexe entre les normes instaurant la transparence administrative, la publicité des in-

formations relatives à l'environnement, celles portant sur la réutilisation des données publiques et celles concernant la protection des données personnelles. Certaines de ces normes sont particulièrement récentes. L'administration n'est pas encore nécessairement familiarisée avec leur mode de fonctionnement ni leurs implications concrètes. Toutes leurs zones d'ombres n'ont pas encore été élucidées. Située à l'intersection des champs de ces normes et imposant donc leur application combinée, la directive INSPIRE invite les législateurs et à leur suite les administrations à un exercice malaisé. La présente contribution entreprend cette lecture combinée pour en éclaircir les points délicats.